



La propuesta franco-alemana y el debate sobre el futuro de la Unión Europea

Charles Powell*

Tema: El 15 de enero de 2003 los gobiernos de Francia y Alemania presentaron a la opinión pública un documento conjunto sobre el futuro de la Unión Europea, sobre todo en lo que a su futura arquitectura institucional se refiere. En este artículo se analizan los aspectos más destacados de las reformas propuestas, y se especula sobre su posible alcance.

Resumen: La contribución franco-alemana a la Convención Europea sobre la futura arquitectura institucional de la Unión representa un punto de inflexión en el debate en curso. Si bien el aspecto de la propuesta que más ha llamado la atención es sin duda la posible existencia de una 'doble presidencia' de la Unión, ello no agota en absoluto el interés del documento. Aunque son muchas las preguntas que deja sin respuesta, la propuesta franco-alemana tiene al menos la virtud de haber planteado sin rodeos el dilema central al que se enfrenta hoy Europa, que no es otro que el de aclarar cómo pueden crearse unas instituciones más eficaces y democráticas sin vulnerar la doble legitimidad de la Unión, derivada tanto de los Estados miembros como de sus ciudadanos.

Análisis: A modo de introducción, el documento franco-alemán plantea varias reflexiones generales sobre el futuro Tratado constitucional que han pasado un tanto desapercibidas pero que merecen subrayarse. A título general, se afirma que la reforma de las instituciones deberá realizarse de acuerdo con exigencias de claridad, legitimidad y eficacia, a la vez que se subraya la importancia de preservar el equilibrio del 'triángulo institucional' existente (formado por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo). El texto también aboga por dotar a la Unión de una personalidad jurídica propia, incorporar al futuro Tratado la Carta de Derechos Fundamentales y poner fin a la estructura constitucional basada en tres pilares surgida en Maastricht hace ya más de una década. Más aún, el documento se felicita por el anteproyecto de Tratado constitucional presentado en octubre de 2002 por Giscard d'Estaing (el llamado 'esqueleto'), y estima conveniente que los objetivos de la Unión se recojan adecuadamente en su primera parte. En suma, los gobiernos de Francia y Alemania parecen sugerir que el texto que surja de la Convención no debería sufrir grandes cambios durante la posterior Conferencia Intergubernamental, lo cual debería permitir la aprobación de un nuevo Tratado constitucional en diciembre de este mismo año.

Los gobiernos de Francia y Alemania entienden que, en una Unión ampliada, es indispensable dar continuidad, estabilidad y visibilidad a la dirección del Consejo Europeo. Para ello proponen dotarlo de un presidente estable, elegido por los jefes de Estado y de gobierno por mayoría cualificada, por un periodo de cinco años (o de dos

* Charles Powell
Analista principal, área Estudios Europeos
Real Instituto Elcano

años y medio renovables). Las funciones del futuro presidente consistirían, por un lado, en preparar, presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, velando por el cumplimiento de sus decisiones, y por otro, en representar a la Unión internacionalmente al más alto nivel. En suma, en este ámbito la propuesta franco-alemana hace suyas las ideas ya planteadas por la 'troika ABC' (Aznar-Blair-Chirac) a lo largo del año 2002.

Si bien la propuesta franco-alemana no explica con precisión cómo afectaría la existencia de un Presidente del Consejo Europeo a las demás formaciones del Consejo, a su entender éstas también deberían gozar de una mayor "estabilidad", al menos las más importantes. Para ello se propone un modelo de presidencias flexibles: el Consejo de Asuntos Generales podría estar presidido por el secretario general del Consejo, mientras que los Consejos de Ecofin y Justicia e Interior, así como el Eurogrupo, podrían elegir presidentes por un mandato de dos años, rotando las demás presidencias entre todos los Estados miembros. También tendría una presidencia estable el Consejo de Relaciones Exteriores, a cuya cabeza se situaría el futuro ministro europeo de Asuntos Exteriores.

La creación del puesto de ministro europeo de Asuntos Exteriores es sin duda uno de los aspectos más llamativos del proyecto franco-alemán. La propuesta consiste en reunir en una sola persona las funciones que actualmente desempeñan el Alto Representante para la PESC (Javier Solana) y el Comisario de Relaciones Exteriores (Chris Patten), que gozaría de un estatuto especial en la Comisión además de presidir el Consejo de Relaciones Exteriores. El ministro sería nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo, de acuerdo con el presidente de la Comisión, y tendría derecho de iniciativa en materia de PESC (incluida la PESD). Por último, el ministro contaría con el apoyo de un servicio diplomático europeo que se crearía tras la incorporación de la dirección general de relaciones exteriores de la Comisión a una unidad de política exterior de futura creación, en la que participarían funcionarios adscritos al secretariado del Consejo y otros aportados por los Estados miembros. Para impulsar el nacimiento de una verdadera diplomacia europea, se procedería asimismo a transformar las delegaciones exteriores de la Comisión en embajadas de la Unión.

Con la evidente intención de compensar la creación de la figura del Presidente del Consejo Europeo, el documento franco-alemán también defiende la necesidad de fortalecer a la Comisión. Cabe subrayar en este sentido que Francia y Alemania no sólo atribuyen a ésta el papel de motor de la integración europea, guardián de los tratados e intérprete del interés general europeo, sino que además abogan por un reforzamiento de su papel en la aplicación del Pacto de Crecimiento y Estabilidad, y ello a pesar de las dificultades económicas que padecen ambos países en la actualidad. No obstante, la mayor novedad reside sin duda en la propuesta de que sea el Parlamento Europeo quien elija al Presidente de la Comisión, institución que sería políticamente responsable ante dicha cámara, y no solamente ante los jefes de Estado y de gobierno. Según este modelo, los comisarios serían nombrados por su presidente, ratificados por el Parlamento Europeo y nombrados por el Consejo Europeo.

El texto franco-alemán también avanza propuestas interesantes en el ámbito del poder legislativo. Cabe subrayar, sobre todo, la defensa que se hace de la conveniencia de separar formalmente las actividades ejecutivas y legislativas del Consejo, debiendo abrirse estas últimas, como regla general, al escrutinio público, algo a lo que Chirac se había opuesto en el Consejo Europeo de Sevilla hace apenas unos meses. Además, el documento afirma que toda extensión de la regla del voto por mayoría cualificada para la actividad legislativa del Consejo debería traducirse en una ampliación del procedimiento de codecisión que comparte con el Parlamento Europeo. El texto también se muestra partidario de fortalecer la posición de éste, sobre todo en el ámbito presupuestario. Por último, y en lo que a los parlamentos nacionales se refiere, la propuesta franco-alemana no estima necesaria la creación de nuevas instituciones, pero contempla la posibilidad de

celebrar un debate anual en Estrasburgo sobre el estado de la Unión en el que participarían tanto parlamentarios nacionales como europeos.

Como era de esperar, el documento franco-alemán ha suscitado una notable polémica, hasta el punto de dominar por completo el debate plenario de la Convención Europea celebrado los días 20-21 de enero, con el resultado de que apenas se prestó atención al documento oficial que había circulado previamente para que sirviera de base para la discusión (CONV 477/03). Aun a riesgo de simplificar, cabe afirmar que los gobiernos de los Estados miembros y candidatos más grandes (el Reino Unido, España, Polonia, y con cierta cautela, Italia) han visto con buenos ojos la propuesta franco-alemana, mientras que la mayoría de los Estados medianos y pequeños (con la posible salvedad de Dinamarca) temen perder influencia en una futura Unión de estas características. La propuesta tampoco es del agrado de la Comisión ni del Parlamento Europeo, en cuya opinión el texto no respeta el equilibrio del 'triángulo institucional', al primar en exceso el fortalecimiento del Consejo Europeo.

Como se puso de manifiesto durante la sesión plenaria antes mencionada, muchos convencionales temen que una doble presidencia pueda dar lugar a un sistema bicéfalo, que fomente la rivalidad y la competencia entre el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión. Además de restar eficacia al sistema, ello podría agravar las tensiones ya existentes entre Estados grandes y pequeños, ya que los primeros tenderían a buscar el amparo del presidente del Consejo Europeo, y los segundos, el del Presidente de la Comisión. Este reparto de poder podría dar lugar también a un debilitamiento relativo de la Comisión, algo que una Unión en vías de ampliación debería procurar evitar.

Sin embargo, este tipo de críticas da por supuesto que la mayor continuidad en el cargo del futuro Presidente del Consejo Europeo se traduciría necesariamente en una mayor acumulación de autoridad. En realidad, es posible que una presidencia del Consejo Europeo con las atribuciones que contempla la propuesta no lograra el propósito de dotar a la dirección política de la Unión de una mayor visibilidad ni estabilidad. Para que realmente pudiese dedicarse a ella a tiempo completo, el futuro presidente no podría ser un jefe de gobierno en ejercicio, como sucede actualmente, sino un ex dirigente europeo, lo cual plantea dudas sobre su relación con los jefes de gobierno en activo a los que debería su nombramiento, especialmente los de los Estados de mayor peso. Por otro lado, dado su método de elección, también tendría menos legitimidad democrática (y quizás menos *autoritas*) que un presidente de la Comisión elegido por el Parlamento Europeo, que además se consideraría a sí mismo un político 'en activo' (que podría aspirar a convertirse más adelante en jefe del gobierno de su propio país, por ejemplo). Por otro lado, dado que sólo está prevista la celebración de cuatro Consejos Europeos (reuniones de jefes de Estado y de gobierno) al año, es posible que su visibilidad fuese más bien escasa, ya que buena parte de su actividad transcurriría en los despachos de Bruselas. Por último, según la propuesta franco-alemana, el presidente no tendría ningún engarce directo con el Consejo, y sólo tendría una relación privilegiada con el presidente del Consejo de Relaciones Exteriores y Defensa (y ministro europeo de Asuntos Exteriores). En suma, la propuesta podría dar lugar a la creación de una presidencia esencialmente representativa, lo cual no solucionaría los problemas existentes, creando además algunos nuevos.

Según la propuesta franco-alemana, una de las dos tareas prioritarias del futuro Presidente del Consejo Europeo sería la de representar a la Unión en el ámbito internacional y en los encuentros con otros jefes de Estado y de gobierno. Un presidente con escasa visibilidad interna podría sucumbir a la tentación de dedicarse fundamentalmente a tareas de representación exterior, entrando en conflicto con el nuevo ministro europeo de Asuntos Exteriores, que en teoría sería el verdadero responsable de

la política exterior, de defensa y de seguridad europeas. Así pues, en caso de crisis, Kissinger todavía tendría al menos dos números de teléfono a los que llamar (como, por otra parte, también sucede en Estados Unidos, en contra de lo que suele afirmarse). Pero lo verdaderamente importante es que la mera existencia de un Presidente del Consejo Europeo no solucionaría automáticamente el problema de fondo, que no es otro que la inexistencia de una verdadera política común en este ámbito. ¿Acaso cabe pensar que bastaría la creación de esta figura para que los jefes de gobierno de Europa dejaran de competir entre ellos por conseguir una invitación a la Casa Blanca?

La propuesta franco-alemana pretende asimismo dar respuesta al supuesto déficit democrático de la Comisión mediante la elección de su presidente por parte del Parlamento Europeo, permitiendo que la composición de aquella sea un reflejo de la mayoría política de éste, y por lo tanto, del sentir mayoritario de los europeos. Ello, a su vez, podría aumentar el interés ciudadano por las elecciones al Parlamento Europeo. Sin embargo, la democratización traería consigo una cierta politización de la Comisión, que podría perder parte de la independencia que le permite desempeñar su papel de guardián de los tratados e intérprete del interés general. No obstante, el grado de politización partidista de la Comisión que se produjera dependería en buena medida del método adoptado para la elección de su presidente; si su elección requiriese una mayoría reforzada (de dos tercios o tres quintos) en el Parlamento Europeo, ello obligaría a los dos grandes grupos políticos presentes en la cámara a consensuar un candidato. Sin embargo, ello a su vez disminuiría el impacto legitimador que se busca con la elección del presidente de la Comisión, y los ciudadanos difícilmente identificarían a éste con el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo.

En todo caso, una presidencia de la Comisión consensuada tampoco eliminaría por completo los supuestos peligros de la politización. El 30 de enero de 2003, el Parlamento Europeo aprobó, por 287 votos a favor, 209 en contra y 6 abstenciones, una resolución sobre la crisis de Irak en la que se afirma que "las violaciones señaladas por los inspectores no justifican el recurso a la acción militar", y ello a pesar del voto en contra del grupo popular europeo, que con 232 escaños es el mayoritario en la Cámara. En el supuesto de que el actual presidente de la Comisión hubiese sido elegido por el Parlamento ¿debería tener en cuenta esta resolución a la hora de pronunciarse sobre la crisis, arriesgando así un conflicto con los ocho dirigentes europeos firmantes de la carta abierta circulada el mismo día de la votación, en la que se reclamaba la solidaridad activa de la Unión con Estados Unidos?

Conclusión: Si la propuesta presentada por Berlín y París no resulta plenamente satisfactoria, se debe fundamentalmente a que refleja las concesiones realizadas por dos gobiernos que han querido alcanzar una posición común a pesar de albergar visiones distintas cuando no contrapuestas del futuro de la Unión. De los resultados cabe deducir que, en su afán por recomponer un eje franco-alemán capaz de hacerse con las riendas del proceso de refundación de la Unión, las pretensiones intergubernamentales de París han cedido terreno a los objetivos federalizantes de Berlín. Sea como fuere, la propuesta franco-alemana ha tenido la gran virtud de obligar a la Convención a plantearse algunas de las grandes preguntas a las que habrá de dar respuesta antes del verano, pero también ha revelado la existencia de posturas difícilmente reconciliables. Como ha reconocido el propio Giscard d'Estaing, no será fácil compaginar el respeto por la igualdad entre los ciudadanos y los Estados en una futura Unión de 25 miembros, seis de los cuales agrupan al 74% de su población total. El debate, en suma, no ha hecho más que empezar.

Charles Powell
Analista principal, área Estudios Europeos
Real Instituto Elcano